

KEWENANGAN NOTARIS DALAM PEMBUATAN AKTA YANG BERKAITAN DENGAN PERTANAHAN DALAM KONTEKS PENDAFTARAN TANAH

Abdulloh

Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Email: doel_up@yahoo.co.id

Abstract

The notary public officials are authorized to make an authentic deed, besides other prescribed by statute the authority. At the time of the enactment UUJN No. 30 Tahun 2004, a debate emerged related to the authority notaries in making the deed associated with land. It is in the trigger because of other dignitaries in this PPAT who also has the authority in making the deed associated with land. Then the authority certificate relating to land as what can be made by a notary?.

In the process of land registration as mentioned in PP No. 24 Tahun 1997, that which, aids the head of the land office is PPAT, a notary it is not included as the officials who could also help made the deed used for land registration, however there are several a deed which PPAT not authorized to make it so as to be using a notarial deed to or as a bottom land registration certificate as a binding agreement of purchase, the power of selling certificates, here make the meaning of the authority made the deed pertaining to land owned by a notary have become blurred. Here writer trying to look at what the meaning of the deed which as pertaining to land that has been granted to a notary in UUJN, as well as see the basis of maker of laws giving authority to a notary. This research using the normative law methodology, where approach research in use is statuta approach and conceptual approach Research suggests that the significance of related to land certificate which is the authority of the notary is narrow it could make a notarial deed with regard to land as long as it does not constitute the PPAT, then the lawmakers to give the authority is there some kind of notary or the idea that the idea of PPAT and notary to be one, it means that there is only one of the officials in charge of making a deed.

Key words : a deed which as pertaining to land

Abstrak

Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, disamping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Pada saat berlakunya UUJN No. 30 Tahun 2004, muncul suatu perdebatan terkait dengan adanya kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini di picu karena adanya pejabat lain dalam hal ini PPAT yang juga mempunyai kewenangan dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Lantas kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan seperti apa yang dapat dibuat oleh notaris?.

Dalam proses pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam PP No. 24 Tahun 1997, bahwa yang membantu Kepala Kantor Pertanahan adalah PPAT, notaris tidak disebutkan sebagai pejabat yang juga dapat membantu membuat akta yang digunakan untuk pendaftaran tanah, akan tetapi ada beberapa akta yang mana PPAT tidak berwenang untuk membuatnya sehingga harus menggunakan akta notaris untuk atau sebagai dasar pendaftaran tanah seperti Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli, Akta Kuasa Menjual, disini menjadikan makna dari kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan yang dimiliki oleh notaris menjadi kabur.

Disini penulis mencoba menelaah apa makna dari akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana yang telah diberikan kepada notaris dalam UUJN, sekaligus melihat dasar dari pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada notaris

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dimana pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna dari akta yang berkaitan dengan pertanahan yang merupakan kewenangan notaris adalah bersifat sempit, artinya notaris bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang akta tersebut bukan merupakan kewenangan PPAT. Kemudian dasar para pembuat undang-undang memberi kewenangan tersebut kepada notaris adalah adanya semacam gagasan atau ide bahwa nantinya notaris dan PPAT dapat dijadikan satu, artinya hanya ada satu pejabat saja yang berwenang untuk membuat akta.

Kata kunci: akta yang berkaitan dengan pertanahan

Latar Belakang

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada notaris sebagai pejabat umum adalah membuat akta otentik disamping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang, Akta otentik menurut pasal 1868 KUHPdata merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang. Dengan kewenangan yang diberikan oleh Negara kepada notaris sebagaimana diatur dalam pasal 15 Undang-Undang

Jabatan Notaris nomor 30 tahun 2004 (LN Tahun 2004 Nomor 117) *jo* Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 (LN Tahun 2014 Nomor 03) tentang perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2004, maka notaris mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan jabatannya.

Terkait dengan kewenangan notaris, yaitu sebagaimana disebutkan dalam UUN Nomor 30 Tahun 2004 *jo* UU Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa :

(1) “ Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang” .

Kemudian selain kewenangan pada ayat (1) tersebut, terutama pada ayat (2) huruf (f) yaitu Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Terkait dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini terjadi kekaburan makna atau juga disebut *Vague Norm*. Pada ayat (1) dalam penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa Pasal 15 ayat 2 huruf (f), disebutkan “cukup jelas”, artinya harusnya tidak terjadi perbedaan penafsiran terkait dengan ketentuan ayat tersebut sehingga dengan serta merta semua hal yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang untuk membuat akta.¹

Dalam masalah kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, maka haruslah dipahami dahulu tentang masalah tanah dan hak atas tanah. Pengertian tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi Pasal 4 ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar disebut hak atas

¹ Keberadaan tanah begitu penting dan sangat dibutuhkan setiap orang, dalam ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria yakni UU no. 5 tahun 1960, pada pasal 1 ayat (1) yang intinya bahwa tanah (bumi), air dan ruang angkasa merupakan kekayaan alam Indonesia.

tanah. (Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.- LN RI Tahun 1960 Nomor 104)²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah³ :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali,
2. Keadaan bumi di suatu tempat,
3. Permukaan bumi yang diberi batas,
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Dari uraian tersebut lantas siapakah yang berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan apakah itu notaris sebagaimana yang diamanatkan oleh UUJN atau PPAT yang diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998, di sinilah terdapat kekaburan makna (*Vague Norm*), apakah notaris dapat membuat akta tersebut dalam arti luas meliputi kewenangan yang dimiliki oleh PPAT atau dalam arti yang lebih sempit yaitu notaris dapat membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan tetapi selain yang menjadi kewenangan PPAT.

Sejalan dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan maka hal ini juga tidak dapat dipisahkan dengan masalah pendaftaran tanah. Masalah pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, dalam Pasal 19 disebutkan:

(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut jelas Pemerintah mengamanatkan tentang “pendaftaran tanah”. Pendaftaran tanah sendiri menurut Boedi Harsono adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Pemerintah/Negara

² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indoneisa (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008), hlm. 18

³ *Ibid.* hlm. 19.

secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.⁴

Dalam satu tulisan Klatt⁵, menggulirkan problematika yuridis, yakni tidak dapat ditentukan apa hukumnya secara tepat (*legal Indeterminacy*). Legal indeterminacy ini kemungkinan disebabkan oleh berbagai hal, antara lain : kekaburan makna (*vagueness*), ke-mendua-artian makna (*ambiguity*), inkonsistensi (*inconsistency*) dan konsep-konsep yang mendasar bertentangan atau bersaing yang disebut Gallie sebagai *evaluative openness*, atau konsep-konsep yang masih terbuka untuk dievaluasi.⁶

Sejalan dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan maka hal ini juga tidak dapat dipisahkan dengan masalah pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 disebutkan dalam Pasal 19.

Hal ini berarti bahwa yang diberikan kewenangan untuk melakukan pendaftaran tanah adalah Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagai penjabaran dari pasal 19 UUPA, maka dibuatlah Peraturan Pemerintah (PP) mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut selain memberikan kewenangan untuk melakukan pendaftaran tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan juga memberikan kewenangan kepada PPAT dan Pejabat lain (Pasal 6 ayat 2 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Lantas siapa yang berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, dari uraian diatas dapat ditarik benang merahnya (menurut penulis), bahwa :

1. Telah terjadi ketidakjelasan norma yang berkaitan dengan masalah “pertanahan” atau kekaburan hukum (*Vague Norm*).

⁴ *Ibid.*, hlm. 72.

⁵ Mathias Klatt, *Making the Law Explicit: The Normativity of Legal Argumentation*, (Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2008), hlm. 3.

⁶ *Ibid.*, hlm. 262-264.

2. Apa maksud dari pembuat undang-undang dengan memberi kewenangan kepada notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana yang disebutkan dalam UUJN

Atas dasar uraian tersebut penulis tertarik membahas makna dari Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta yang Berkaitan Dengan Pertanahan dalam Konteks Pendaftaran Tanah

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa makna dari akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Jabatan Notaris dalam konteks pendaftaran tanah?
2. Apa yang menjadi dasar dari para pembuat undang-undang (eksekutif dan legislatif) dengan memberikan kewenangan kepada notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan?

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁷

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Menggunakan pendekatan perundang-undangan penelitian normatif ini karena yang akan di analisa adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pendapat para sarjana dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan demikian akan

⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber penelitian ini normatif ini dibagi menjadi sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundangan, risalah resmi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara. Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- b. Undang-undang Pokok Agraria Nomor : 5 Tahun 1960
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor : 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. *Jo* Undang-Undang Nomor : 2 Tahun 2004
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Laporan Badan Legislasi DPR RI, Pendapat Fraksi DPR RI serta Risalah Rapat pembahasan RUU Jjabatan Notaris.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, dan hasil penelitian hukum, yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer.

Sedangkan bahan hukum tersier itu sendiri merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yakni berupa kamus. Bahan ini menjadi penting karena mendukung dalam proses analisis hukumnya. Bahan hukum tersier yang digunakan juga hanya bahan hukum yang berhubungan secara langsung dengan materi penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mencari dan mengumpulkan Peraturan Perundang-undangan yang terkait kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara mengumpulkan literatur-literatur baik yang diperoleh melalui buku-buku teks, jurnal-jurnal, dan mungkin

juga dari hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini.

Sedangkan bahan tersier dapat diperoleh dengan mengumpulkan artikel dari media cetak dan elektronik (internet) atau juga diperoleh melalui kamus hukum serta ensiklopedia hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini.

5. Pengelolaan dan Analisis Bahan hukum

Setelah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dikumpulkan, penulis akan uraikan, deskripsikan, dan analisis sehingga dapat menjawab permasalahan mengenai permasalahan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Analisis bahan hukum dalam penelitian normatif menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan sehingga lebih mengutamakan mutu/kualitas dari bahan hukum.

Pembahasan

A. Makna Dari Akta Yang Berkaitan Dengan Pertanahan Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris Dalam Konteks Pendaftaran Tanah

Secara teori tanah mempunyai nilai ekonomis, sehingga dapat dilihat pentingnya arti tanah bagi kehidupan masyarakat. Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia, karena manusia membutuhkan tanah selain untuk tempat tinggal juga untuk perkebunan, pertanian, peternakan, jalan serta kebutuhan lainnya.

Dalam pengertian hukum, tanah tidak hanya sekedar dimaksudkan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang paling atas, tetapi meliputi ruang di atas dan di bawah permukaan bumi dan setiap benda yang tumbuh di atas dan /atau yang melekat secara permanen di atas permukaan bumi, termasuk pula yang berkaitan dengan kepemilikan tanahnya.⁸

Karena pentingnya tersebut, maka untuk mengatur kehidupan manusia terutama dalam hal tanah diperlukan suatu pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara,

⁸ Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 161.

sehingga di Indonesia tentang pendaftaran tanah diatur dalam UUPA. Pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti pemilikan atas tanah, hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilikannya, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Sebagaimana di sebutkan dalam Pasal 19 UUPA tentang perlunya pendaftaran tanah untuk kepastian hukum, maka untuk peraturan pelaksanaan dibentuklah PP No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Pada proses pendaftaran tanah ini kemudian diperlukan suatu alat bukti yang memberikan kejelasan tentang hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum.

Akta autentik sebagai alat bukti yang terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting, karena melalui akta autentik ini ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan juga diharapkan untuk menghindari adanya sengketa. Pada Pasal 9 PP No. 24 tahun 1997, disebutkan tentang obyek pendaftaran tanah yang meliputi Tanah hak pengelolaan, Hak tanggungan, Tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, Tanah Negara.

Terkait dengan obyek pendaftaran tanah maka diperlukan suatu akta dalam memperoleh hak atas tanah tersebut yaitu akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dalam kamus umum bahasa Indonesia makna dari kata “*berkaitan*” adalah saling mengait; bersangkutan (yang satu dengan yang lain); segala yang berkaitan (dengan).⁹ Jika melihat pada UU Nomor: 30 Tahun 2004, *jo* UU Nomor : 2 Tahun 2014, tentang jabatan Notaris terutama pada Pasal 15 ayat (2) huruf f, maka notaris di sini berhak untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan terhadap hak atas tanah seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pembagian hak bersama dan seterusnya yang berkaitan dengan pertanahan.

Namun dalam kenyataannya notaris tidak diperkenankan membuat akta pertanahan kalau belum lulus ujian yang dilakukan Departemen Kehakiman mengenai ujian untuk diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).¹⁰

⁹ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2014), hlm. 507.

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm. 171.

Menurut Irawan Soerodjo, kalau bertitik tolak dari pengertian Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik, maka akta-akta tanah yang juga merupakan akta autentik jika ditinjau dari pengertian akta autentik Pasal 1816 KUHPdata, maka kewenangan pembuatan akta-akta tersebut sebenarnya dapat dilaksanakan dihadapan Notaris, dalam hal ini Notaris juga dapat merupakan pejabat umum yang yang dapat ditunjuk khusus oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pejabat umum yang berwenang mengkonstatir suatu perjanjian dengan obyek tanah ke dalam suatu akta notariil, dengan tujuan untuk menghindari adanya spesialisasi dalam fungsi dan tugas notaris sebagai pejabat umum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 UUJN.¹¹

Akan tetapi Mengenai pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sampai saat ini masih menjadi tugas dari PPAT, hal ini sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor : 37 Tahun 1998, tentang PPAT terutama dalam Pasal 2 ayat (1), bahwa PPAT bertugas membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah

Dari sisi teori kepastian hukum, pengertian kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini menjadi kabur karena pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang.

Sebagai contoh akta dimana PPAT tidak berwenang membuatnya adalah akta yang berkaitan dengan pertanahan yaitu antara lain akta Pengoperan Hak, akta Pengikatan Hibah, Akta Pelepasan Hak atau Jual Beli Rumah dan Pengoperan Hak¹².

Lantas mengapa Pasal tentang kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini dimasukkan dalam undang-undang, hal ini terkait dengan pengertian yang kabur, bahwa aturan ini berkaitan dengan

¹¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arloka, 2003), hlm. 161-162.

¹²<http://irmadevita.com/2012/pembatasan-kewenangan-notaris-selaku-pembuat-akta-tanah-dan-pejabat-lelang/>.

keseluruhan kejadian yang tidak dapat diramalkan, sehingga dipandang lebih bijak untuk membuat aturan tetap fleksibel (lentur) dengan menggunakan pengertian yang kabur.¹³

Dalam peraturan perundang-undangan yang dipergunakan adalah bahasa hukum, bahasa dalam produk perundang-undangan sebagai bahasa hukum berada dalam lingkup kajian metabahasa, metabahasa sendiri adalah kajian bahasa sebagai produk pemikiran yang tidak terbatas kepada bahasa saja tetapi melibatkan ilmu lain.¹⁴ Oleh karena itu di dalam praktik hukum kalimat-kalimatnya kebanyakan harus ditafsirkan terlebih dahulu. Penafsiran-penafsiran atau interpretasi tersebut bervariasi bergantung dari sudut mana kepentingan hukum itu berlaku.

Metode interpretasi atau penafsiran hukum dilakukan dalam hal peraturannya ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret. Interpretasi terhadap teks peraturannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks itu.¹⁵

Bahasa hukum itu tidak boleh bersifat ambigu (mengandung multimakna), jika terjadi keambiguan bahasa, maka akan terjadi ketidakpastian hukum.¹⁶ dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUDN, merupakan bentuk dari bahasa hukum yang ambigu, hal ini disebabkan karena ketika UUDN disahkan mengandung polemik dan perdebatan tentang makna dari pasal tersebut, meski dalam Pasal 15 ayat (1) sendiri disebutkan “bahwa sepanjang pembuatan akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”, karena dalam pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang.

Salah satu ciri dari hukum adalah ketidakpastiannya,¹⁷ oleh karena itu adanya beberapa syarat untuk suatu kepastian hukum sebagaimana dikemukakan

¹³ JJ.H. Bruggink JJ.H.Bruggink, *Alih bahasa B. Arief Sidharta*. Refeksi Tentang Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 64.

¹⁴ Lilis Hartini, *Bahasa & Produk Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2014), hlm. 144.

¹⁵ Jazim Hamidi, dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum, Mengenal Lebih dekat Hermeneutika Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 93.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 62.

¹⁷ Paul Scholten, *Alih bahasa B. Arief Sidharta*, *Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 47.

oleh Jan M. Otto yang dikutip oleh Sidharta yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:¹⁸

- 1) Adanya berbagai aturan hukum yang dapat dimaknai dengan jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa semua instansi pemerintahan menerapkan dan menjalankan semua aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

Untuk memaknai Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUDN agar tidak memiliki kekaburan makna jika ditinjau dari teori kepastian hukum, maka harus dengan memahami teks otoritatif dalam pasal tersebut serta melihat keberlakuan kaidah hukum. Untuk dapat menghimpun dan mensistematisasi, maka teks otoritatif itu harus dipahami, memahami teks berarti mengetahui makna dari teks itu, dan pengetahuan tersebut diperoleh dengan menginterpretasi teks yang bersangkutan.¹⁹ Selanjutnya B Arief Sidharta juga mengemukakan Menginterpretasi teks otoritatif berarti mendistilasi kaidah hukum dari dalam teks itu serta sekaligus menentukan makna, artinya jangkauan wilayah keberlakuan (penerapan), kaidah hukum tersebut, karena itu interpretasi sesungguhnya selalu mengarah pada kejadian konkret.

Dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUDN, agar tidak menjadi kabur maknanya, maka teks otoritatif dari pasal tersebut harus diinterpretasikan dengan mendistilasi kaidah hukum dalam teks pasal tersebut dengan melihat jangkauan wilayah keberlakuan (penerapan) kaidah hukum tersebut dengan mengarah pada kejadian konkret.

Untuk melihat jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUDN, dapat dilihat dari pendapat JJ. H. Bruggink, tentang tiga bentuk keberlakuan²⁰:

a. Keberlakuan Faktual atau Empiris Kaidah Hukum

Keberlakuan faktual ini berkenaan dengan efektivitas, artinya kaidah hukum berlaku secara faktual jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku mematuhi kaidah hukum tersebut, dalam kaitan dengan

¹⁸ Sidharta Gautama, *Kepastian Hukum di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Cahaya, 2006), hlm. 85.

¹⁹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009), hlm. 161.

²⁰ JJ.H. Bruggink, *op.cit.*, hlm. 149-152.

Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUPJN ini, bahwa masyarakat dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan akan meminta bantuan kepada notaris sepanjang akta tersebut tidak menjadi kewenangan PPAT.

b. Keberlakuan Normatif atau Formal Kaidah Hukum

Keberlakuan normatif ini dibentuk sesuai aturan-aturan hukum yang berlaku oleh badan yang berwenang dan bahwa dalam aspek lain secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya terutama yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam UUPJN Pasal 15 terkait dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini pada prosesnya dibentuk sesuai dengan aturan yang berlaku, akan tetapi tidak semua akta yang berkaitan dengan pertanahan yang bisa dibuat oleh notaris terutama akta-akta yang menjadi kewenangan PPAT

c. Keberlakuan Evaluatif Kaidah Hukum

Keberlakuan evaluatif ini dapat diartikan pada dapat diterimanya kaidah hukum, artinya Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUPJN ini dapat diterima dalam masyarakat bahwa untuk akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang tidak ditugaskan pada pejabat lain dalam hal ini PPAT, maka notaris berwenang untuk membuatnya.

Menentukan jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum berarti melakukan tindakan penilaian terhadap kaidah hukum dalam konteks suatu kejadian, yang berarti mengaplikasikan kaidah hukum itu pada kenyataan (kejadian tersebut).²¹

Dari teori kewenangan, maka jika merujuk pada teori "*stufenbau des Rechts*" karya Hans Kelsen, bahwa norma-norma (termasuk norma hukum) itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis artinya kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu-yakni norma yang lebih rendah- ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang,

²¹ Bernard Arief Sidharta, *op.cit.* hlm. 162.

karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu tatanan hukum ini.²²

Teori Hans Kelsen ini juga mempengaruhi sistim perundang-undangan di Indonesia yaitu dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 *jo* Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 *jo* UU No. 10 Tahun 2004 *jo* UU No. 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) yaitu

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- UUD Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
- Tap MPR (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat);
- UU/Perpu (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang) ;
- PP (Peraturan Pemerintah);
- Perpres (Peraturan Presiden);
- Perda Provinsi (Peraturan Daerah Provinsi); dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan sumber kewenangan yang dimiliki oleh notaris dan PPAT, Sebagaimana disebutkan Ateng Syarifudin²³ bahwa unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan ada 2 yaitu :

1. Adanya kekuasaan formal;
2. Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

Merujuk pada dasar perolehan kewenangan, bahwa notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan berasal dari undang-undang yang merupakan kewenangan atribusi yang artinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah UUJN, sehingga kewenangan yang didapat melalui atribusi adalah merupakan kewenangan asli.

Berdasarkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh notaris ini, maka seharusnya kewenangan notaris dalam membuat akta pertanahan adalah

²² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 179.

²³ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan bertanggung jawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV* (, 2000): 22.

kewenangan yang asli, artinya memang kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini menjadi kewenangan notaris tanpa pembatasan akta-akta apa saja yang dibuatnya hal ini meskipun dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN ada pembatasan bahwa kewenangan itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Pada PPAT, kewenangan yang dimiliki sebenarnya juga merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, artinya kewenangan ini juga diperoleh melalui undang-undang, hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor : 4 Tahun 1996, tentang Hak Tanggungan (UUHT) (LN RI Tahun 1996 Nomor : 42) pada Pasal 1 ayat (4), disebutkan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari sini dapat dilihat bahwa tidak terdapat peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah atau peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum, karena baik PPAT maupun Notaris diatur oleh UU.

Akan tetapi haruslah digaris bawahi bahwa UU No. 4 Tahun 1996 ini adalah UU tentang Hak Tanggungan, bukan tentang PPAT, sedang PPAT sendiri di atur dalam PP No. 37 Tahun 1998, di sini dapat dilihat bahwa para pembuat UU sengaja untuk menghindari kekosongan hukum dalam hal ini UU tentang PPAT dan sampai saat ini juga belum ada maka definisi dari PPAT dimasukkan dalam UU Hak Tanggungan.

Hal ini juga terekam dalam rapat panja pada pembahasan RUU Jabatan Notaris pada hari Selasa, tanggal 7 September 2004 :²⁴

Ketua Rapat ;

“Ya memang itu saya tahu contohnya PPAT karena PPAT itu diatur PP sehingga pada waktu kami membuat undang-undang tentang hak-hak atas tanah itu hak tanggungan ikut serta itu lalu ditumpangkan di situ seolah-olah supaya PPAT itu masuk juga disebut dalam undang-undang”

²⁴ Baca Lampiran Risalah Rapat panitia Kerja RUU Jabatan Notaris, Hari Selasa, tanggal 7 September 2004, hlm. 125.

Hal ini kemudian ditanggapi oleh wakil dari Pemerintah²⁵

Pemerintah :

“Pernah ada rancangan undang-undang tentang PPAT ini itu muncul ketika ada seminar mengenai PPAT di Surabaya setelah ada notaris ini kemudian dikupas sampai pada satu kesimpulan bahwa perlu undang-undang PPAT itu dintegrasikan dalam undang-undang jabatan notaris karena yang jadi PPAT juga notaris juga sekalipun mantan camat masih ada seperti sekarang yang menjadi PPAT sehingga ada kipas”

Di sini dapat diketahui bahwa pemasukan pasal tentang PPAT dalam UU Hak Tanggungan adalah sebagai sarana untuk mencegah terjadinya polemik, karena jika PPAT tidak diatur atau disebut dalam UU Hak Tanggungan ini, maka secara otomatis PPAT hanya diatur dalam PP, sehingga ketika UUN di undangkan dan terdapat pasal yang berkaitan dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, maka kewenangan PPAT akan menjadi gugur karena kewenangan ini hanya akan menjadi kewenangan notaris sesuai dengan asas “*lex superior derogat lex inferior*”, dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya apabila saling bertentangan, adapun hierarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor : 82), tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu keberadaan PPAT juga disebutkan dalam undang-undang yang lain yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 (LN RI Tahun 1985 Nomor 75) Tentang Rumah Susun Pasal 14 Ayat (1) “Pemberian hipotik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten dan Kotamadya untuk dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan.”

Undang-Undang lain yang mengakui eksistensi dari PPAT adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, (LN RI Tahun 1997 Nomor 44) Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Pasal 24 Ayat (1) “ Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan atau bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.”

²⁵ *Ibid.*, hlm. 126.

Dalam UUN sendiri mengakui eksistensi keberadaan PPAT yaitu yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) huruf g notaris dilarang “merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris”

Eksistensi keberadaan PPAT diatas sama halnya dengan UU No. 04 Tahun 1996, tentang Hak Tanggungan, bahwa baik UU no. 16 tahun 1985, tentang Rumah Susun, UU No. 21 Tahun 1997, tentang Bea Perolehan hak Atas Tanah dan UUN sendiri, bukanlah UU tentang PPAT, namun demikian hal tersebut juga yang menjadi dasar hukum bagi PPAT untuk menjalankan kewenangannya dan hal ini juga masih berlaku sampai sekarang.

Jadi dapatlah disimpulkan bahwa dalam kaitan dengan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan baik notaris maupun PPAT berwenang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan PPAT (eksistensi PPAT disebutkan pada UU No. 04 Tahun 1996, tentang Hak Tanggungan, bahwa baik UU no. 16 tahun 1985, tentang Rumah Susun, UU No. 21 Tahun 1997, tentang Bea Perolehan hak Atas Tanah dan UUN).

B. Dasar dari Para Pembuat Undang-Undang (Eksekutif dan Legislatif) Memberikan Kewenangan Kepada Notaris Untuk Membuat Akta Yang Berkaitan Dengan Pertanahan

Sebagai negara yang menganut sistim Trias Politika yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka seharusnya dalam presfektif pembagian kekuasaan (distribution of power), menurut Montesque bersifat kesetaraan, dalam arti tidak ada kekuasaan yang bersifat subordinat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain. Kekuasaan-kekuasaan yang dimaksud adalah : a) kekuasaan legislatif : kekuasaan pembuat undang-undang; b) kekuasaan eksekutif : kekuasaan pelaksana undang-undang, yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan penerapan undang-undang kepada pihak yang harus melaksanakan; dan c) kekuasaan yudikatif : kekuasaan yang menegakkan undang-undang dan mengadili pelanggaran undang-undang.²⁶

²⁶ Syamsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 17-18.

Akan tetapi pada kenyataannya di Indonesia, Eksekutif yang seharusnya hanya menjadi pelaksana undang-undang, akan tetapi ikut juga merumuskan dalam pembuatan undang-undang. Hal ini disebabkan karena Indonesia tidak menganut teori Trias Politika sepenuhnya yaitu tentang pemisahan kekuasaan.²⁷

Hal ini sedikit banyak akan berpengaruh terhadap produk undang-undang yang dihasilkan, karena kepentingan-kepentingan politik baik itu dari eksekutif maupun legislatif dapat mempengaruhi dari undang-undang yang dihasilkan, karena undang-undang sendiri adalah merupakan produk politik.

Terkait dengan hal di atas maka Undang-Undang Jabatan Notaris nomor : 30 Tahun 2004, juga memungkinkan terjadinya perbedaan pendapat terhadap isi dan penafsiran dari undang-undang tersebut, dari sinilah penulis membahas salah satu pasal yaitu Pasal 15 ayat (2) huruf f yaitu terkait dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dengan melihat sejarah dari rancangan pembentukan undang-undang ini atau risalah sidang.

Dari segi teori legislasi sebagaimana di terangkan oleh Anis Ibrahim dalam disertasinya, bahwa legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisai produk hukum²⁸, maka dapat ditelaah bagaimanakah proses dari pembentukan UUJN ini.

Ada lima tahap dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia yang meliputi²⁹ :

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;
3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau penetapan; dan Pengundangan.

²⁷ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 47-48.

²⁸ Anis Ibrahim dan Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2008), hlm. 114.

²⁹ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 37.

Disini dapat dilihat bahwa RUU Jabatan Notaris sebelum disahkan menjadi undang-undang secara umum telah memenuhi tahapan-tahapan yang telah ditentukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan terkait dengan Pasal 15 ayat 2 huruf f jika dilihat baik dari risalah rapat panitia kerja dan pendapat akhir fraksi maka dapatlah diketahui terkait dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dimasukkan dalam UUJN, bahwa ada semacam gagasan atau tujuan untuk kedepannya, untuk pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang tanpa ada pembatasan atau pengecualian jenis-jenis aktanya, artinya disini notaris tidak lagi harus menjadi PPAT agar dapat membuat akta yang selama ini hanya menjadi domain PPAT dan sekaligus adanya suatu unifikasi jabatan, bahwa kembali sebelum adanya PP No, 10 Tahun 1960 *jo* PP No. 37 Tahun 1998, untuk semua akta dapat dibuat oleh notaris, sehingga tidak lagi diperlukan jabatan PPAT.

Simpulan

1. Bahwa makna dari akta yang berkaitan dengan pertanahan dalam undang-undang jabatan notaris dalam konteks pendaftaran tanah adalah akta-akta yang bukan merupakan kewenangan dari PPAT seperti akta jual beli, akta hibah dst (Pasal 2 ayat 2 PP No. 37 Tahun 1998). Akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang bisa dibuat oleh notaris diantaranya adalah Akta Pengikatan Jual Beli, Akta Kuasa Menjual, Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dan lainnya. Oleh sebab itu kewenangan yang diberikan kepada notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dalam UUJN masih bersifat kabur atau tidak jelas, hal ini disebabkan untuk beberapa akta yang sudah menjadi kewenangan PPAT, notaris tidak berwenang untuk membuatnya, akan tetapi pada beberapa akta yang dibuat oleh notaris dan PPAT tidak berwenang membuatnya seperti Akta Pengikatan Jual Beli dan Kuasa Menjual, akta-akta tersebut dijadikan dasar oleh PPAT untuk membuat akta Jual Beli yang selanjutnya akta jual beli tersebut digunakan sebagai dasar peralihan hak pada proses pendaftaran tanah.

Dapat disimpulkan pula selama jabatan PPAT dan Notaris masih terpisah, maka kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan

dengan pertanahan sifatnya adalah sempit, artinya notaris bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan tetapi yang bukan merupakan kewenangan PPAT.

2. Dalam penyusunan RUU Jabatan Notaris maksud dari pembuat undang-undang memberi kewenangan kepada notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah adanya gagasan atau tujuan kedepannya bahwa notaris berhak membuat semua akta yang berkaitan dengan pertanahan yang selama ini menjadi kewenangan PPAT serta adanya suatu ide unifikasi jabatan antara PPAT dan Notaris, hal ini dapat dilihat dari pembahasan pada risalah rapat dan juga pada pendapat akhir fraksi (fraksi PPP dan Fraksi Reformasi) sebelum menyatakan menyetujui diundangkannya RUU Jabatan notaris.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief Sidharta, Bernard. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2009.
- Bruggink, JJ.H. *alih bahasa B. Arief Sidharta. Refeksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011.
- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010.
- Gautama, Sidharta. *Kepastian Hukum di Indonesia*. Bandung: Penerbit Cahaya, 2006.
- HS, Salim & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008.
- Hartini, Lilis. *Bahasa & Produk Hukum*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2014.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung : Nusa Media, 2014.
- Klatt, Mathias. *Making the Law Ecplicit: The Normativity of Legal Argumnetation*. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2008.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Liberty, 2009.
- Poerwadarminta, WJS. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka, 2014.
- Scholten, Paul. *Alih bahasa B. Arief Sidharta, Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2013.
- Setiawan, Yudhi. *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arloka, 2003.
- Supriadi, *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Wahidin, Syamsul. *Dimensi Kekuasaan Negara indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Kumpulan Tulisan Dalam Buku

Hamidi, Jazim. dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH, *Mengenal Lebih dekat Hermeneutika Hukum*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2011. hlm. 93.

Jurnal

Syafrudin, Ateng. Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan bertanggung jawab. *Jurnal Pro Justisia Edisi IV Universitas Parahyangan*, (2000): 22.

Disertasi

Ibrahim, Anis. “Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur”. *Program Doktor Ilmu Hukum*. Semarang: Undip, 2008. Tidak Dipublikasikan.

Naskah Internet

<http://irmadevita.com/2012/pembatasan-kewenangan-notaris-selaku-pembuat-akta-tanah-dan-pejabat-lelang/>

Lampiran

Risalah Rapat panitia Kerja RUU Jabatan Notaris, hari Selasa, tanggal 7 September 2004.



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

RISALAH RAPAT

**PANITIA KERJA RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG JABATAN NOTARIS**

TAHUN SIDANG	: 2004 - 2005
MASA PERSIDANGAN	: IV
SIFAT RAPAT	: Rapat Panja RUU Jabatan Notaris
HARI, TANGGAL	: Selasa, 7 September 2004
MULAI PUKUL	: WIB
TEMPAT	:
KETUA RAPAT	: Azhar Muchlis
SEKRETARIS	:
HADIR	:
SEKRETARIS RAPAT	:

memberikan kewenangan di sini begitu. Jadi disebut orang lain diberikan oleh undang-undang. Ya begitu undang-undang kehakiman juga begitu.

KETUA RAPAT :

Ya jeruk makan jeruk.

PEMERINTAH :

Boleh pimpinan, saya kira begini pak realitanya itu memang kalau yang atas itu kan kewenangan oleh undang-undang. Tetapi peraturan undang-undang ini contoh seperti ada keputusan pemerintah juga ada pak. PPAT itu juga diatur dalam PP juga kalau masalah lelang yang lain-lain juga ada PP sehingga ini maksudnya mengakomodir selain kewenangan yang oleh undang-undang pejabat notaries kalau ada peraturan perundang-undangan yang belum jadi undang-undang bisa juga. Jadi kayak keranjang sampah pak itu.

KETUA RAPAT:

Ya makanya saya katakan tadi itu menyangkut PPAT ada pemikiran apakah notaries perlu diuji sama-sama dengan S1 yang bukan notaries untuk jadi PPAT atau kita nyatakan dalam undang-undang ini langsung menjadi PPAT oleh undang-undang ini. Selama ini ada proses pengujian oleh PPN dengan S1 biasa sehingga lulus tidaknya tergantung-gantung. Apakah undang-undang ini lalu memberi kewenangan notaries itu adalah PPAT. Ini yang .

KETUA INI (SOETJIPTO) :

Inikan sebenarnya kerja siapa ini. Ini kalau tiba-tiba ada gerakan lain yang diluar yang di atas itu tapi diatur oleh peraturan perundang-undangan itu mungkin saja memang yang untuk sementara sifatnya. Di samping peraturan perundang-undangan yang sudah ada begitu. Kuwatirnya Pak Lukman tadi itu masa ini diatur kok yang lainnya tidak begitu kan hanya sementara saja. Dalam hal diatur yang rendah dan ini terus dilakukan terus dilakukan tidak apa apa. Tapi harus diberikan bahwa ada peluang itu tidak terlarang sama sekali untuk melakukan itu. Ini lah maksudnya.

KETUA RAPAT :

Ya memang itu saya tahu contohnya PPAT karena PPAT itu di atur dalam PP sehingga pada waktu kami membuat undang-undang tentang hak-hak diatas tanah itu hak tanggungan ikut serta itu lalu ditumpangkan di situ seolah-olah supaya PPAT itu masuk juga di sebut dalam undang-undang. Nah namun notaries nyatanya walaupun cakap bagaimana tetap harus mengikuti ujian bersama-sama yang kualitas S1 lalu tergantung kepada panitia lulus dari BPN nah ini apakah kita biarkan PP yang ngatur seperti ini. Nah maksud kebetulan kita berbicara kewenangan notaries apakah kita langsung mengklaim notaries adalah PPAT inikan keputusan politik kalau kita anggap wajar ya. Notaries wajar terserah sekalipun menterinya lain. Ya menterinya lain ya semua pembantu presiden dan ini undang-undang di buat oleh presiden dan DPR. Silakan pemerintah bisa apa enggak.

PEMERINTAH :

Pernah ada rancangan undang-undang tentang PPAT ini itu muncul ketika ada seminar mengenai PPAT di Surabaya setelah ada notaries ini kemudian dikupas sampai pada satu kesimpulan bahwa perlu undang-undang PPAT itu diintegrasikan dalam undang-undang jabatan notaries karena yang jadi PPAT juga notaries juga sekalipun mantan camat masih ada seperti sekarang yang menjadi PPAT sehingga ada kipas.

KETUA :

dan mantan pejabat BPN.

PEMERINTAH :

Begitu. Enggak tau kalau itu pak tapi yang jelas mantan camat ada karena dulu kan diakan membuat akta camat kemudian PPAT ini ada kaitannya dengan tugas-tugas BPN karena itu diikuti oleh BPN dan lain-lain dalam perkara nasional. Jadi yang berkepentingan dengan PPAT adalah Badan Pertanahan Nasional. Kemudian sekarang notaries ingin diberikan kewenangan untuk sebagai PPAT sekaligus sebagai pejabat pembuat akta tanah. Ini dalam konsep semula dari pemerintah memang ada tapi pada waktu pembahasan lagi dengan para notaries, PPAT ini kok tidak ada lagi begitu. Nah pada waktu pembahasan di tekap ini di luar kan mengenai PPAT itu kira-kira satu riwayat mengenai hubungan notaries dengan PPAT. Nah Sekarang tinggal keputusan politik kalau diintegrasikan maka sejak undang-undang berlaku maka permasalahan bagi PPAT. Sesudah masuk peralihan karena masih berjalan maka itu akan berhenti dari jabatan PPAT itu berapa tahun setelah undang-undang itu disahkan. Tergantung keputusan politik apakah hanya ada satu pejabat pembuat akta. Jadi akta tanah itu kan akta otentik juga hanya karena pertimbangan pengetahuan teknis seolah-olah diperlakukan khusus lalu PP mengatur masalahnya. Sekarang apakah notaries dapat memenuhi syarat-syarat yang dibutuhkan untuk khusus mengenai tanah yang memang formulirnya sudah siap atau dianggap belum sehingga kita belum perlu putus sekarang ini dan ini kepada DPR maupun pemerintah saya kira kalau BPN juga menganggap belum ya silakan tapi itu ada riwayatnya dan jadi sampai sekarang hanya di atur dalam PP.

Kalau diatur dalam undang-undang ini kenapa pak.

PEMERINTAH :

Nah inilah yang saya pertanyakan karena situasi pada tahun 1961 setelah undang-undang pokok agraria tahun 1960 nomor 5 lalu anggapan bahwa pencatatan itu memerlukan keahlian dan untuk itu dididik oleh BPN agraria. Lalu ujian mereka lah yang mengangkat menjadi PPAT. Nah tadi sambungan riwayatnya apaan lagi karena dibuat begitu maka disusunlah konsep akta jual beli tanah. Padahal kalau dilihat dari segi perbuatan hukum seseorang atau dua orang yang mau melakukan bukti transaksi pak notaries tolong bikin nih kami mau begini berarti secara tidak langsung isi dari pada akta ini sesuai kemauan kedua belah pihak buat notaries nah persoalannya sekarang itu inginkan itu dilakukan sehingga konsep itu banyak yang dicoret-coret sama notaries dibikin baru. Padahal harganya kan ada 15000 satu set kalo ada satu juta satu hari dari seluruh Indonesia itu sudah berapa itu.